

BVGer A-5032/2024 vom 9. Mai 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-05-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5032_2024

FR: TAF A-5032/2024 du 9 mai 2025

IT: TAF A-5032/2024 del 9 maggio 2025

Regeste

Expropriation

Erwägungen

E. 1.1

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 2 al. 4 PA ; art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.2

Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Pour être recevable, le recours doit donc être dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA. En l'espèce, les recourants ont déposé un recours contre un acte intitulé « Ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 » de l'autorité inférieure. Celle-ci constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. f LTAF, ce qui fonde la compétence du Tribunal de céans pour connaître du présent recours (cf. également l'art. 77 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation [LEx, RS 711]). Dès lors que l'accès au Tribunal de céans n'est pas ouvert contre toute forme d'acte administratif et que celui-ci ne peut pas traiter de toute question que les parties veulent lui soumettre, il est nécessaire d'examiner la nature de l'acte attaqué. En d'autres termes, il convient de vérifier si l'acte du 21 juin 2024 de la CFE constitue bien une décision au sens de l'art. 5 PA. En effet, comme indiqué précédemment, le Tribunal de céans est compétent pour examiner des recours contre des décisions au sens de l'art. 5 PA. Il convient donc de déterminer si l'acte attaqué, dans un domaine qui n'est pas exclu du recours au sens de l'art. 32 LTAF, doit être considéré comme une décision susceptible de recours au sens de l'art. 5 PA (cf. consid. 3 infra).

E. 1.3

La qualité pour recourir des recourants doit être admise en vertu de l'art. 48 al. 1 PA, dès lors que, destinataires de ce qu'ils soutiennent, au moins implicitement, être une décision, ils possèdent un intérêt à ce qu'il soit statué sur cette question par le Tribunal de céans.

E. 1.4

Enfin, le recours a été déposé dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA en relation avec l'art. 22a al. 1 let. b PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi.

E. 2

La révision de la LEx du 19 juin 2020 est entrée en vigueur le 1er janvier 2021 (RO 2020 4085 ; FF [Feuille fédérale] 2018 4817). Conformément à l'al. 1 des dispositions transitoires de la modification du 19 juin 2020, les procédures d'expropriation ouvertes avant l'entrée en vigueur de cette révision sont terminées sous le régime de l'ancien droit, sous réserve de modifications du règlement des émoluments pour la période suivant l'entrée en vigueur de la révision. Le Message du 1er juin 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur l'expropriation précise que l'al. 1 prévoit que l'ancien droit reste applicable lorsqu'une procédure d'expropriation (y compris les procédures combinées prévues par les lois sectorielles) a été ouverte sous le régime de l'ancien droit (cf. FF 2018 4817, p. 4861). Il ajoute que comme la révision modifie considérablement une partie des compétences et des procédures, il ne serait pas praticable de soumettre les procédures en cours aux nouvelles dispositions. Ainsi, lors de procédures combinées régies par des lois spéciales, la procédure commence par l'envoi de la demande (combinée) à l'autorité d'approbation des plans. Au vu de ce qui précède, la présente procédure a été ouverte avant le 1er janvier 2021, de sorte que la LEx dans sa version en vigueur avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020 est applicable en l'espèce (cf. arrêt du TF 1C_103/2022 du 20 octobre 2022 consid. 4.1).

E. 3

Il convient d'examiner si l'acte intitulé « Ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 » de la CFE attaqué par les recourants devant le Tribunal de céans constitue une décision au sens de l'art. 5 PA. L'intimée soutient, à titre subsidiaire, qu'il pourrait s'agir d'une décision incidente.

E. 3.1.1

A l'appui de leur recours, les recourants soutiennent, implicitement, que l'acte du 21 juin 2024 de la CFE est une décision susceptible de recours. Cette question n'est toutefois nullement abordée, pas même dans le complément au mémoire de recours du 8 août 2024, long de 14 pages, déposé par le mandataire professionnel des recourants.

E. 3.1.2

Dans sa réponse au recours du 11 novembre 2024, l'intimée conclut à l'irrecevabilité du recours. Elle souligne notamment que l'ordonnance litigieuse ne statue pas sur d'éventuels droits ou obligations relatifs aux parties, l'autorité n'ayant pas encore examiné le dossier au fond ni prononcé d'indemnisation. Elle ajoute que d'éventuels droits ou obligations ne pourront être créés, modifiés, annulés, constatés ou rejetés à l'égard des parties que lorsque la CFE rendra sa décision d'estimation. Selon elle, les arguments des recourants concernant l'examen matériel des conditions d'indemnisation tombent dès lors à faux, car ils concernent le fond de l'affaire. Par ailleurs, l'intimée considère que, même s'il fallait admettre que l'ordonnance du 21 juin 2024 présente les caractéristiques d'une décision, il s'agirait alors d'une décision incidente attaquant selon les conditions de l'art. 46 al. 1 PA. Or, elle souligne que les recourants ne démontrent nullement que les conditions de cette disposition seraient réalisées en l'espèce. Le recours est par conséquent irrecevable.

E. 3.2.1

A teneur de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de

déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). L'art. 35 al. 1 PA précise par ailleurs que, même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées, et indiquent les voies de droit.

E. 3.2.2

En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (cf. ATF 141 II 233 consid. 3.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (cf. ATF 141 I 201 consid. 4.2). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (cf. arrêts du TF 1C_361/2019 du 7 janvier 2020 consid. 3.1.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (cf. arrêts du TF 1C_361/2019 précité consid. 3.1.2 ; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 ; 1C_532/2016 du 21 juin 2017 consid. 2.3.1 ; arrêt du TAF A-4539/2019 du 6 avril 2021 consid. 4.2.2). Concernant la condition des effets juridiques, il s'agit de se demander si le but de l'action de l'autorité est le règlement de la position juridique de l'intéressé, soit son organisation délibérée, expresse et contraignante (cf. arrêts du TAF A-4539/2019 précité consid. 4.2.2 ; A-6805/2009 du 9 septembre 2010 consid. 2 et les réf. cit.).

E. 3.3.1

L'art. 46 al. 1 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF, précise que les décisions incidentes, qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation et qui sont notifiées séparément, peuvent faire l'objet d'un recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b).

E. 3.3.2

L'art. 46 al. 1 let. a PA ne définit pas la notion de préjudice irréparable. La jurisprudence a néanmoins précisé qu'à la différence de ce qui prévaut pour l'art. 93 al. 1 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), qui suppose en principe un dommage juridique, l'art. 46 al. 1 let. a PA ne subordonne la voie de recours qu'à la survenance d'un préjudice de fait (cf. arrêts du TAF A-698/2018 du 6 décembre 2018 consid. 2.2 ; A-2582/2016 du 12 juillet 2016 consid. 1.3.2 ; Cléa Bouchat, L'effet suspensif en procédure administrative, Bâle, 2015, n° 545). Pour attaquer une décision incidente, il n'est dès lors pas nécessaire que le dommage soit de nature juridique, un simple dommage de fait, notamment économique, est suffisant (cf. ATF 130 II 149 consid. 1.1 ; 120 Ib 97 consid. 1c ; ATAF 2009/42 consid. 1.1 ; arrêt du TAF A-698/2018 précité consid. 2.2). La jurisprudence assouplit encore cette exigence, puisqu'elle rappelle que point n'est besoin que le dommage allégué soit à proprement parler « irréparable » ; il suffit qu'il soit d'un

certain poids. En d'autres termes, il faut que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision incidente soit immédiatement annulée ou modifiée, sans attendre le recours ouvert contre la décision finale. Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir les raisons pour lesquelles la décision attaquée lui cause - ou menace de lui causer - un dommage au sens de ce qui précède, à moins que celui-ci ne fasse d'emblée aucun doute. Le préjudice doit avoir sa cause dans la décision incidente attaquée elle-même et son caractère irréparable tient généralement au désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour entreprendre la décision incidente (cf. arrêts du TAF A-698/2018 précité consid. 2.2 ; A-2582/2016 précité consid. 1.3.2 et réf. cit.). Selon la jurisprudence, la fixation d'un délai d'ordre, notamment pour la remise de documents, ne peut causer de dommage irréparable (cf. arrêt du TAF B-7084/2010 du 6 décembre 2010 consid. 1.5.3).

E. 3.4.1

En l'espèce, il convient d'abord de constater que les conditions formelles prévues en particulier à l'art. 35 al. 1 PA, à savoir la mention qu'il s'agit d'une décision, la motivation et l'indication des voies de droit, sont en partie remplies. En effet, si le titre de l'acte attaqué, « Ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 », ne désigne pas celui-ci comme une décision, le document comporte des considérants, un dispositif et une voie de droit qui mentionne explicitement que la « présente décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral ». Au niveau formel, le document rédigé par le Président de la CFE donne donc à son destinataire l'impression qu'il s'agit d'une décision attaquable. Ce constat ne suffit cependant pas encore à confirmer l'existence d'une décision. En effet, seul le point de savoir si la lettre en question réunit objectivement les spécificités matérielles d'une décision est décisif (cf. consid. 3.2.2 supra).

E. 3.4.2

Le Tribunal de céans retient que l'ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 du Président de la CFE ne remplit pas les conditions d'existence d'une décision au sens matériel. Il s'agit d'une simple communication informant les parties de l'ouverture d'une procédure d'estimation à la suite de la requête déposée par l'intimée. Cette lettre ne statue aucunement sur les droits et obligations des parties, comme on peut le constater aisément en la lisant. L'autorité inférieure n'a pas examiné le fond de l'affaire et ne s'est pas prononcée sur le montant d'une éventuelle indemnité. Aucune relation juridique n'est ainsi tranchée de manière contraignante et obligatoire dans cet acte. Il serait d'ailleurs prématuré que la CFE règle la position juridique des parties à ce stade de la procédure. D'autre part, force est de constater qu'aucune disposition de la LEx, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020 (cf. consid. 2 supra), applicable à titre de *lex specialis*, n'exige que la CFE ouvre une procédure d'estimation en rendant une décision au sens de l'art. 5 PA. Il découle de ce qui précède que l'acte attaqué n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA.

E. 3.5.1

Dans sa prise de position du 11 novembre 2024, l'intimée souligne que même s'il fallait admettre que l'ordonnance du 21 juin 2024 présente les caractéristiques d'une décision, il s'agirait alors d'une décision incidente.

E. 3.5.2

De l'avis du Tribunal de céans, et comme cela a été relevé précédemment (cf. consid. 3.4.2 supra), l'acte attaqué ne revêt pas les caractéristiques matérielles d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Il ne s'agit pas non plus a priori d'une décision incidente. Il peut toutefois rester

indécis de savoir si l'acte attaqué pourrait par extraordinaire être considéré comme une décision incidente. En effet, il est évident qu'aucune des conditions prévues à l'art. 46 al. 1 PA permettant d'attaquer les décisions incidentes n'est remplie en l'espèce. En l'occurrence, compte tenu du dispositif de l'ordonnance d'ouverture attaquée, la condition prévue à l'art. 46 al. 1 let. b PA doit être écartée. En effet, on ne voit pas comment l'admission d'un recours pourrait conduire immédiatement à une décision finale permettant d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. D'autre part, toujours en admettant que l'acte attaqué soit une décision incidente, force est de constater que celle-ci ne causerait aucun préjudice irréparable aux recourants. L'acte attaqué par les recourants est de nature informative, à l'exception éventuellement du chiffre 2 du dispositif qui les invite à se déterminer par écrit, dans un délai de 30 jours et plus particulièrement à formuler leurs prétentions de manière chiffrée. Or, selon la jurisprudence, la fixation d'un délai d'ordre, notamment pour la remise de documents, ne peut causer de dommage irréparable (cf. arrêt du TAF B-7084/2010 du 6 décembre 2010 consid. 1.5.3). Au demeurant, comme l'avait relevé le juge instructeur dans son ordonnance du 14 août 2024, l'ouverture d'une procédure d'estimation semble, à première vue, aller dans le sens de ce que réclament les recourants, à savoir une indemnisation. Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi cet acte, à supposer qu'il s'agisse d'une décision incidente, pourrait causer un préjudice irréparable aux recourants. Il s'ensuit que, même en admettant que l'acte attaqué est une décision incidente, celle-ci ne pourrait pas être attaquée immédiatement devant le Tribunal de céans.

E. 3.6.1

En résumé, le document intitulé « Ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 » ne remplit pas les caractéristiques matérielles d'une décision au sens de l'art. 5 PA (cf. consid. 3.4.2 supra). Si, par extraordinaire, il devait s'agir d'une décision incidente, aucune des conditions prévues à l'art. 46 al. 1 PA permettant de l'attaquer immédiatement ne serait remplie (cf. consid. 3.5.2 supra).

E. 3.6.2

Par conséquent, le recours du 8 août 2024 et son complément du 30 septembre 2024, formés par les recourants contre le document précité, sont irrecevables. En l'absence de décision attaquant au sens de l'art. 5 PA ou de décision incidente pouvant faire l'objet d'un recours au sens de l'art. 46 al. 1 PA, il n'y a pas lieu d'examiner les griefs invoqués dans le recours du 8 août 2024 et son complément du 30 septembre 2024.

E. 3.6.3

On précisera encore, à toutes fins utiles, ce qui suit. Les deux écritures déposées par les recourants contiennent certains arguments qui pourront être examinés par la CFE dans le cadre de l'instruction de la procédure et dans l'arrêt au fond qui sera rendu. Dès lors que l'intimée a requis l'ouverture d'une procédure d'estimation concernant deux parcelles et que la CFE se réfère à quatre parcelles dans son ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024, il appartiendra à la CFE de clarifier cette question dans le cadre de l'instruction de la procédure.

E. 4

Le recours du 8 août 2024 et son complément du 30 septembre 2024 interjetés par les recourants contre l'ordonnance d'ouverture du 21 juin 2024 de la CFE sont irrecevables.

E. 5

Demeure à trancher la question des frais et dépens.

E. 5.1

A teneur de l'art. 116 al. 1 LEx, les frais causés par la procédure d'expropriation devant le Tribunal, y compris les dépens alloués à l'exproprié, sont supportés par l'expropriant. Lorsque les conclusions de l'exproprié sont rejetées intégralement ou en majeure partie, les frais peuvent être répartis autrement (cf. arrêt du TAF A-5931/2022 du 3 octobre 2023 consid. 7.1.2 et les réf. cit.). Les frais causés inutilement seront supportés dans chaque cas par celui qui les a occasionnés. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA).

E. 5.2

En l'occurrence, les conclusions des recourants peuvent être considérées comme rejetées intégralement, le recours étant irrecevable. Il serait donc possible de répartir les frais autrement que selon le principe prévu à l'art. 116 al. 1 LEx. On relèvera également que le complément au mémoire de recours du 8 août 2024, long de 14 pages, déposé par le mandataire professionnel des recourants, ne contient aucun examen de la question de savoir si l'acte attaqué est une décision, alors que ce point devait être examiné en premier lieu, respectivement avant tout grief invoqué au fond. Il n'y a toutefois pas lieu de faire preuve de trop de sévérité à l'égard des recourants qui ont déposé un acte de recours le 8 août 2024 sans l'aide d'un mandataire professionnel, tout en se fiant au document de la CFE qui mentionnait à tort la possibilité de contester cet acte devant le Tribunal de céans (cf. consid. 3.4.1 supra). Dans ces circonstances particulières, le Tribunal de céans renonce exceptionnellement à leur réclamer des frais. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure. Il n'est pas alloué de dépens. (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.